



Universidad del Salvador  
Facultad de Ciencias Sociales

**Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales**

**Título de la Tesis**

**Integración trasandina: los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra en perspectiva comparada (1996-2012).** Trayectorias e integración minera.

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Autora**

Autora: Mg. Celia Romina Bruculo

**Directora**

Dra. Ana Emérica Seitz.

*Buenos Aires, Octubre de 2015*

## Resumen

La presente tesis doctoral tiene por objeto contribuir al análisis de los procesos de cooperación/integración fronteriza entre Argentina y Chile, poniendo la lente en las relaciones entre provincias argentinas y regiones chilenas, en el marco de lo que se conoce como integración sub-regional, relaciones internacionales de gobiernos no centrales y/o paradiplomacia. Tales vínculos se encuentran instrumentados institucionalmente (entre otras alternativas), mediante los Comités de Integración<sup>1</sup>, ocho los vigentes en la actualidad, donde además se manifiestan proyecciones sub-regionales más amplias a las relaciones fronterizas inmediatas<sup>2</sup>.

A partir de ese universo se propone analizar dos comités argentino-chilenos: ATACALAR<sup>3</sup> y Agua Negra<sup>4</sup> en perspectiva comparada, asumiendo que poseen características comunes, (allende sus particularidades), por sus condiciones geopolíticas, culturales e históricas. En primer lugar se plantea analizar el funcionamiento, estructura, agenda e historia de ambos comités en una trayectoria temporal que abarca desde que fueron creados en 1996 hasta el año 2012 (momento de probada maduración de estos). Dentro del concierto de sus amplias agendas se pondrá el foco en el tratamiento de la actividad minera seguida por comisiones y sub-comisiones tanto en ATACALAR como en Agua Negra, considerando que uno de los ejes de la integración fronteriza ha sido la “integración minera” desde que fuera establecido el Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile<sup>5</sup>, concebido a mediados de la década de

---

<sup>1</sup> Los ocho Comités de Integración (CI) vigentes son: NOA-Norte Grande (Jujuy, Salta, Tucumán, Región de Antofagasta y Región de Tarapacá), ATACALAR (Región de ATACAMA, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba y Santa Fe), Agua Negra (San Juan- Región de Coquimbo), Cristo Redentor (Mendoza- Región de Valparaíso), Pehuenche (Mendoza y Región del Maule), Región de los Lagos (Neuquén, Río Negro, Bio Bio y Araucanía), Austral (Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Aisén, Magallanes y la Antártica Chilena).

<sup>2</sup> Los CI comprenden provincias argentinas y regiones chilenas fronterizas pero en ciertos casos se fueron añadiendo otras provincias no fronterizas como el caso de ATACALAR.

<sup>3</sup> ATACALAR es un Comité de Integración constituido en 1996 por las provincias de Catamarca, La Rioja, y la Tercera Región chilena de Atacama. En años sucesivos se fueron agregando las provincias de Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fe, expandiendo la sub-región hacia provincias no fronterizas.

<sup>4</sup> Agua Negra es el Comité de Integración constituido por la provincia argentina de San Juan y la Región Chilena de Coquimbo creado en 1996.

<sup>5</sup> Tratado sobre Integración y Complementación Minera constituye un marco jurídico que regirá el negocio minero dentro de su ámbito de aplicación y tiene por objeto permitir a los inversionistas de cada una de las partes (Argentina y Chile) participar en el desarrollo de la integración minera que las Partes declaran de utilidad pública e interés general de la Nación.

los 90s, coincidiendo con la creación de sendos comités estudiados, a partir de lo cual ha surgido la siguiente pregunta: ¿Qué influencia ejerció la creación del Tratado Binacional Minero en las agendas de los comités ATACALAR y Agua Negra, teniendo en cuenta que el Tratado atraviesa a sus unidades políticas fronterizas?

Entre 1996 y 2012, las agendas de Agua Negra y ATACALAR se fueron ampliando y diversificando como ha sucedido en el resto de los comités, por lo cual se observará el espectro general de las mismas, pero particularmente el planteo de la problematización de la actividad minera como una de sus proyecciones manifiestas desde el origen de sus creaciones respectivas.

Se advierte la relevancia de estos estudios como contribuciones a la disciplina de las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, las Políticas Públicas y la Geopolítica, entre otros campos, procurando analizar fenómenos y procesos que se vienen desarrollando en las últimas décadas, donde intervienen una serie de actores diversos, complejidades específicas y propuestas concretas en torno a la integración física entre gobiernos no centrales de Argentina y Chile.



**Palabras clave:** Comités de Integración argentino- chilenos; ATACALAR; Paso de Agua Negra, Perspectiva Comparada- Integración minera

## Agradecimientos

A mis padres, Celia y Juan por todo su apoyo, amor y presencia incondicional que me permitieron abrazar con libertad mi vocación (siempre presentes).

A mis hermanas Érica, Myriam y Myrna por su acompañamiento, cariño y confianza que apuntalaron mis luchas y alegrías.

A mi compañero Juan Pablo porque su amor y respaldo son fundamentales y dan mucho más sentido a mi vida y a todos mis proyectos.

A mis sobrinos Alejandro, León y Luz, a mis amigos y a Mirka por ayudarme a cumplir un sueño y confiar en mí apenas conociéndome. Su guía y compromiso han sido primordiales para llegar a la meta y contar con esta tesis doctoral.

A las responsables, autoridades y a los trabajadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) que me permitieron contar con becas para cumplir este objetivo vocacional, contagiando el sacrificio por la excelencia para servir a la Patria y honrar el trabajo como docente de universidad pública.

Los agradecimientos son tantos que seguramente omito a muchas personas que fueron incentivando en mí el amor por nuestra Patria Grande, que me enseñaron y permitieron trabajar en lo que me apasiona y dieron oportunidades, conocimientos, apoyos, compañía, confianza y también diferencias para enriquecer la mirada.

Gracias a quienes colaboraron con información por su buena predisposición, entre ellos las autoridades de la Dirección de Límites y Fronteras (DILYF) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y de la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, quienes colaboraron generosamente para obtener material fundamental para esta investigación. A diversas autoridades de las provincias signatarias de los Comités de Integración estudiados, a colegas y docentes que brindaron oportunos consejos, sugerencias y entusiasmo.

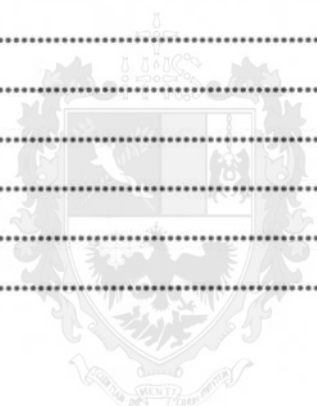
Gracias fundamentalmente a Dios y a su luz que permitió que me levantara cada vez que me sentí débil.

## Índice de Contenido

Resumen .....	I
Agradecimientos .....	III
Índice de Cuadros .....	4
Índice de Gráficos .....	6
Índice de siglas y acrónimos .....	7
Introducción .....	8
<b>CAPÍTULO I: DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>11</b>
1.1- Justificación .....	12
1.1.1 Problema de investigación: .....	14
1.1.2- Preguntas de investigación.....	15
1.1.3- Hipótesis .....	16
1.2- ¿Por qué comparar Agua Negra y ATACALAR? Opción por la Perspectiva Comparada.....	16
1.3- Objetivos de Investigación: .....	20
1.3.1- Selección de técnicas de recolección/ producción y análisis de datos:....	21
1.3.2- Tratamiento epistemológico y metodológico para el análisis de los casos seleccionados .....	22
1.4- Conclusiones parciales.....	29
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>31</b>
2.1- Marco Teórico .....	32
2.1.1 Relaciones Internacionales: problematizando los andamiajes teóricos para el análisis y estudio de casos en América Latina .....	32
2.1.3- Aportes teóricos para el presente trabajo. Características de un sistema internacional interdependiente.....	43
2.2- Revisando los conceptos de integración y cooperación internacional.....	49
2.2.1- América Latina: diversidad, identidad y perspectivas de integración .....	52
2.2.2 Dinámicas de la cooperación internacional entre gobiernos no centrales (GNC) .....	55
2.3- Conclusiones parciales.....	61
<b>CAPÍTULO III: LAS RELACIONES ARGENTINO-CHILENAS Y SUS PROYECCIONES SUB-REGIONALES .....</b>	<b>63</b>
3.1- Antecedentes de la relaciones binacionales: Argentina-Chile .....	64

3.1.1	Frontera andina. La columna que conecta y separa a dos países .....	65
3.1.2	Aspectos de las Políticas Exteriores entre Chile y Argentina desde la recuperación de la democracia. Breve caracterización .....	71
3.2-	Mecanismos de cooperación entre Argentina y Chile .....	78
3.3-	Relaciones internacionales de Gobiernos no centrales en Argentina y Chile .....	83
3.3.1	Comités de Frontera/ Comités de Integración: Argentina y Chile .....	87
3.3.2	Chile y sus Comités de Integración/Frontera .....	88
3.3.3-	Argentina y sus Comités de integración .....	90
3.3.4	Aspectos formales de los Comités de Integración argentino-chilenos .....	90
3.4-	Estrategias hacia la cooperación y/o integración minera .....	101
3.5-	Acerca del Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre la República de Chile y la República Argentina .....	103
3.6	Conclusiones parciales .....	110
<b>CAPÍTULO IV: ATACALAR Y AGUA NEGRA. ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA .....</b>		<b>112</b>
4.1-	ATACALAR y Agua Negra. Revisión general de la literatura .....	113
4.2-	Estudio de caso ATACALAR .....	118
4.2.1-	Características generales de ATACALAR .....	122
4.2.2-	Región de Atacama .....	123
4.2.3-	Provincias argentinas en ATACALAR .....	126
4.2.4-	ATACALAR y sus dos Pasos Internacionales .....	133
4.3-	ATACALAR. Trayectorias de actas finales y comisiones de minería .....	137
4.3.1-	ATACALAR como Subcomité de Frontera del Comité NOA-Norte Grande .....	138
4.3.2-	Constitución de ATACALAR como Comité de Frontera .....	140
4.3.3-	Conclusiones parciales análisis de actas finales ATACALAR .....	152
4.3.4-	Seguimiento de temas tratados en las comisiones y sub-comisiones de minería en ATACALAR .....	154
4.3.5-	Conclusiones parciales sobre minería en el comité ATACALAR .....	164
4.4-	Estudio de caso CI Paso de Agua Negra .....	167
4.4.1-	Características generales de Agua Negra .....	167
4.4.2-	Estructura institucional del Comité de integración Agua Negra .....	170
4.4.3-	Paso Internacional Agua Negra .....	172
4.5-	Comité de Integración Paso Agua Negra. Trayectorias de actas finales y comisiones de minería .....	174

4.5.1- Conclusiones parciales análisis de actas finales Agua Negra .....	190
4.5.3- Conclusiones parciales sobre la minería en el comité Agua Negra.....	201
<b>CAPÍTULO V: ANÁLISIS DE LAS TRAYECTORIAS DE ATACALAR Y AGUA NEGRA EN PERSPECTIVA COMPARADA .....</b>	<b>206</b>
5.1- Análisis comparado de los Comités de Integración ATACALAR- Paso de Agua Negra. Los comités y sus aspectos generales .....	207
5.1.1- Los Comités y sus dinámicas institucionales (estructura, funcionamiento y agendas).....	211
5.1.2- Los Comités y sus agendas. Identificación de temas prioritarios .....	217
5.1.3- Los comités y el tratamiento de la actividad minera.....	219
<b>CAPITULO VI: CONCLUSIONES .....</b>	<b>223</b>
6.1 Conclusiones .....	224
Fuentes y documentos consultados .....	233
Anexos.....	1
Anexo I.....	2
Anexo II .....	2
Anexo III.....	4
Anexo IV .....	5



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



## Índice de Cuadros

**Cuadro 1:** Esquema para el análisis en ciencias sociales. Fuente, OSORIO Jaime (2001) *La totalidad social como unidad compleja Publicado en Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México: UAM/FCE, 2001, p, 38

**Cuadro 2:** Conceptos, categorías e ideas principales de la historia de las RRII en América Latina DEVÉS Valdés Eduardo (2009), intervención realizada en el marco de las Terceras Jornadas sobre la "Política Exterior de Bolivia" organizadas por la O.E.A. y la UDABOL en La Paz y Santa Cruz de la Sierra, marzo 2009. pp.1-2.

**Cuadro 3:** Mecanismos Institucionales de Cooperación entre Argentina Chile Establecida en el artículo 4 del Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina.

**Cuadro 4:** Características generales de los ocho CI argentino-chilenos. Fuentes, elaboración propia basada en Actas de Comités de Integración, Censo 2012/Chile (resultados preliminares), censo Argentina 2010, "Breve historia contemporánea de Chile", "La política internacional sub-nacional en América Latina", páginas oficiales de gobiernos de provincias y regiones chilenas.

**Cuadro 5:** División administrativa, Superficie y Población- Región de Atacama. Fuente, elaboración propia en base a datos del Instituto Geográfico Militar de Chile [www.igm.cl](http://www.igm.cl), y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

**Cuadro 6:** División Política, Superficie y Población- Fuente, INDEC en base al Censo 2010, disponible en [http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro\\_sanjuan.asp](http://www.censo2010.indec.gov.ar/preliminares/cuadro_sanjuan.asp), consultada el 04/11/2013.

**Cuadro 7:** División Política, Superficie y Población – Región de Coquimbo, Fuente, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo- SUBDERE Chile, disponible en <http://www.subdere.cl/>, consultada el 08/08/2013.

**Cuadro 8:** Evolución de la composición de las reuniones (1996-2012), Fuente, elaboración propia en base a las actas de reuniones plenarias de 1996 y 2012.

**Cuadro 9:** Evolución de la composición del comité ATACALAR 1996-2012. Fuentes, actas finales de ATACALAR 1996 y 2012.

**Cuadro 10:** Características generales de ATACALAR. Fuentes, Ministerio del Interior- Presidencia de la Nación-Argentina, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-Censo 2010-Argentina, Ministerio de Educación de Chile y la Fundación Chile. Comité de Integración ATACALAR-2011, DIFROL-Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

**Cuadro 11:** Referencias Paso Agua Negra. Fuente, Dirección de Fronteras y Límites de Chile (DIFROL), página del Comité de Integración ATACALAR, Gobierno Regional de



Coquimbo (GORE), Ministerio del Interior (Argentina). Disponibles en [www.gorecoquimbo.cl](http://www.gorecoquimbo.cl); [www.difrol.cl](http://www.difrol.cl); [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar), consultadas el 08/08/2013.

**Cuadro 12:** Organismos y actores participantes en las reuniones plenarias del Comité de Integración Paso Agua Negra. Fuente, elaboración propia en base al funcionamiento del CI Paso de Agua Negra contenido en las actas de reuniones plenarias (1996-2012).

**Cuadro 13:** Organismos y actores participantes en las reuniones plenarias del Comité de Integración ATACALAR. Fuente, elaboración propia en base al funcionamiento del CI ATACALAR contenido en las actas de reuniones plenarias (1996-2012).

**Cuadro 14:** Composición de los Comités de Integración de ATACALAR y Agua Negra 2012. Fuente, Actas de los CI, ATACALAR y Agua Negra, 2012.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Índice de Gráficos

**Gráfico 1:** Dimensiones de la realidad social (sobre el espacio, tiempo y espesores). Fuente, OSORIO Jaime (2001) *La totalidad social como unidad compleja Publicado en Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México: UAM/FCE, 2001, p, 37

**Gráfico 2:** ATACALAR. Fuente, Consejo Federal de Inversiones (CFI), disponible en <http://cfi.org.ar/nota/el-consejo-federal-de-inversiones-junto-a-atacalar/>, consultada el 07/10/2014.

**Gráfico 3:** Paso Internacional San Francisco. Fuente, Región Noa-Norte Grande, disponible en <http://www.regionnortegrande.com.ar/?noticia=6413>, consultada el 04/17/2013.

**Gráfico 4:** Paso Internacional Pircas Negras. Fuente, Gendarmería Nacional Argentina. Paso Internacional Pircas Negra, disponible en <http://www.gendarmeria.gob.ar/pasos-chile/pircas-negras.html>, consultado en 03/03/2013.

**Gráfico 5:** Paso Internacional de Agua Negra. Fuente, Página oficial del Paso de Agua Negra, San Juan-Región de Coquimbo, disponible en <http://www.pasodeaguanegra.org/>, consultada el 04/02/2014.

**Gráfico 6:** Bioceánico Central Coquimbo-Porto Alegre. Fuente, Secretaría de Turismo de San Juan, disponible en <http://sanjuan.gov.ar/default.aspx?nId=8839>, consultada el 04/02/2014.

**Gráfico 7:** Diagrama de Flujo del Funcionamiento de los Comités de Frontera e Integración (Dirección de Fronteras y Límites de Chile). Fuente, Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL), República De Chile, disponible en <http://www.difrol.gob.cl/comites-de-integracion-y-frontera/esquema-de-organizacion-desarrollo-y-seguimiento-para-los-comites-de-integracion.html>, consultada el 14/12/2014.

## Índice de siglas y acrónimos

AN	Agua Negra
ACE 16	Acuerdo de Complementación Económica 16
ACE 35	Acuerdo de Complementación Económica 35
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración Comité de Integración (Atacama, Catamarca, La Rioja, Córdoba, Tucumán, Santiago del Estero, Santa Fe)
ATACALAR	
ARRIAL	Área de relaciones Internacionales y Recursos Naturales para América Latina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CI	Comité de Integración
CFI	Consejo Federal de Inversiones, Argentina.
CODESUL	Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción (Gobierno de Chile)
CN	Constitución Nacional
CRECENEA	Comisión Regional de Comercio Exterior del NEA
DICORE	Dirección de Coordinación Regional (Cancillería chilena)
DIFROL	Dirección de Fronteras y Límites (Cancillería Chilena)
DILYF	Dirección de Límites y Fronteras (Cancillería Argentina)
DRI	Departamento de Relaciones Internacionales (Gobierno de Coquimbo)
EBITAN	Ente Binacional Túnel Agua Negra Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura-Ferrocarril
EBITREFA	Trasandino Central
FCCR	Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur.
FAO	Organización para las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GTM	Grupo Técnico Mixto (argentino-chileno)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NOA-Norte Grande	Comité de Integración Noroeste argentino y Norte chileno
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RI	Relaciones Internacionales
SEREMI	Secretarías Regionales Ministeriales (Gobierno de Chile)
TLC	Tratado de Libre Comercio
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
URAI	Unidades Regionales de Asuntos Internacionales (Chile)
ZICOSUR	Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur
GNC	Gobiernos No Centrales
TlyCM	Tratado de Integración y Complementación Minera

## Introducción

La presente tesis doctoral tiene por objeto contribuir al análisis sobre los procesos de cooperación/integración fronteriza entre Argentina y Chile, poniendo la lente en las relaciones entre provincias argentinas y regiones chilenas, en el marco de lo que se conoce como inserción internacional de gobiernos no centrales. Tales vínculos se instrumentan institucionalmente (entre otras alternativas), mediante los Comités de Integración (CI), ocho vigentes en la actualidad, donde además se manifiestan proyecciones sub-regionales más amplias a las relaciones fronterizas inmediatas.

A partir de ese universo se propone analizar los comités argentino-chilenos: ATACALAR y Agua Negra en perspectiva comparada, asumiendo que poseen características comunes, allende sus particularidades, entre las cuales se ponen de relieve las vinculadas a sus perfiles productivos (con ciertas similitudes) donde se plantea el análisis de sus trayectorias en general y particularmente problematizar a la actividad minera dentro de sus agendas, proyección manifiesta desde que fueron creados, observando la incidencia del Tratado sobre Integración y Complementación Minera entre la República de Chile y la República Argentina, que entró en vigencia en 2000 y que fuera concebido al tiempo en que se creaban los comités mencionados, esto es a mediados de los 90s.

La puesta en relieve de la actividad minera en ATACALAR y Agua Negra, responde a su presencia y tratamiento sostenido en estos comités, a la existencia del tratado como se dijo, pudiéndose identificar un conjunto de datos que abonan el interés por la minería como potencial productivo teniendo en cuenta el gran desarrollo que esta actividad tiene en Chile y el interés que ha cobrado en las últimas décadas en Argentina.

Se advierte la relevancia de estos estudios como contribuciones a la disciplina de las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, entre otros campos, a la vez que consisten en fenómenos que se vienen desarrollando en los últimos años, donde intervienen una serie de actores diversos, complejidades específicas y propuestas concretas en torno a la integración física entre gobiernos no centrales de Argentina y Chile.

En tanto que estos procesos sub-regionales fronterizos se prolongan desde las unidades geográficas y políticas no centrales que inician lazos desde la proximidad física, se tenderá a comprender las proyecciones más amplias que subyacen a las propuestas

iniciales, en la búsqueda de incorporar nuevas unidades (sumar provincias argentinas a la macro región u otras unidades políticas de terceros países) en el caso de ATACALAR o incrementar el impacto del Corredor Bioceánico Central<sup>6</sup>, interpretando la complementariedad de los espacios integrados en cuestión, con otros que los atraviesan (por ejemplo ZICOSUR<sup>7</sup>, o estados brasileños) en el caso de Agua Negra, como esquemas reticulares que aportan mayores potencialidades tanto a ATACALAR, Agua Negra y a sus zonas de influencia.

A su vez el presente estudio intenta captar la variedad de los asuntos que intervienen en el tratamiento de estos foros comunes que son los Comités de Integración, que además de los temas que en sus comienzos justificaron los cimientos de su puesta en marcha: conectividad física, controles fronterizos, relaciones económicas y comerciales, fueron contemplando una diversidad de temáticas vinculadas a lo social, político, cultural, entre otros antecedentes de raigambre histórica-cultural, lo que nos dará un buen margen para sentar bases sobre las cuales se den futuras investigaciones, teniendo particularmente una mirada sobre las implicancias del proceso en las unidades fronterizas que confluyen en estas propuestas.

Los contenidos del presente trabajo están estructurados por diversas partes/capítulos que comprenden las etapas y momentos del proceso de investigación. En el Capítulo I se presenta la justificación del diseño metodológico, la delimitación del problema, las hipótesis y objetivos del estudio. Se parte del reconocimiento del pensamiento de la realidad compleja considerando relevante ordenar nuestro universo de análisis desde la opción por el estudio en perspectiva comparada de los CI ATACALAR y Agua Negra en general y el comportamiento de la variable: integración minera, inscripta en estos CI.

---

<sup>6</sup> El Corredor Bioceánico Central, propone una vía interoceánica que conecte a las ciudades de Porto Alegre (Brasil) con el puerto de Coquimbo (Chile), pasando por las regiones Centro y Cuyo, teniendo como eje a San Juan y la IV Región de Chile (Paso de Agua Negra).

<sup>7</sup> ZICOSUR es un proceso de integración regional de tipo horizontal que conforma una sub-región dentro del MERCOSUR. Conforman el área ZICOSUR, las provincias argentinas de Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones; los departamentos bolivianos de Beni, Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz y Tarija; el estado brasileño de Matto Grosso do Sul; las regiones chilenas de Antofagasta, Arica y Parinacota, Atacama y Tarapacá; la totalidad de los departamentos de Paraguay; y los departamentos peruanos de Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna (página oficial)

En el Capítulo II se desarrolla el marco teórico, problematizando las teorías de las Relaciones Internacionales en general y sus trayectorias de conocimiento desde América Latina. Se plantean teorías generales y sustantivas, definiendo los motivos por los cuales se promueve un conocimiento situado geopolítica e ideológicamente, para luego definir algunas cuestiones sobre el sistema internacional y sus condiciones de interdependencia y multidimensionalidad que habilitan las categorías y conceptualizaciones de integración fronteriza, cooperación, regionalismo, inserción internacional de gobiernos no centrales e integración minera.

El Capítulo III enfoca las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile desde algunos antecedentes generales de sus políticas exteriores, sobre todo de las últimas décadas, mencionando los mecanismos de cooperación existentes, sus proyecciones sub-regionales y el caso particular de los Comités de Integración, sus roles, funcionamiento, estructura entre otros datos.

En el IV Capítulo del trabajo se presenta los casos ATACALAR y Agua Negra desde sus características generales, estructuras y funciones junto a una compilación sintética de las trayectorias de sus reuniones (actas finales) y las de sus comisiones de minería a modo de observar la incidencia del Tratado de Integración y Complementación Minera en estos, en cada caso vertiendo conclusiones parciales, y añadiendo al capítulo el caso del Tratado Binacional Minero entre Argentina y Chile.

En el V Capítulo se desarrolla un análisis en perspectiva comparada de ATACALAR Y Agua Negra, considerando las siguientes variables: dinámicas institucionales, agendas, temas prioritarios y tratamiento de la temática minera en sus comisiones de trabajo, mediante una serie de cuadros y descripciones que habilitan la conclusión en el capítulo VI, en la que se presentan los resultados del itinerario investigativo de acuerdo a las hipótesis de trabajo y los objetivos trazados, proponiendo nuevas preguntas para próximos estudios, entendiendo que los dimensiones variadas en un tema como este abren nuevos interrogantes para próximas investigaciones.

## **CAPÍTULO I: DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



## 1.1- Justificación

Esta tesis doctoral tiene por fin analizar procesos sub-regionales de integración de Argentina y Chile en particular dos Comités de Integración: ATACALAR y Agua Negra en un complejo entramado que articula actores diversos (cancillerías, gobiernos no centrales, empresas, organizaciones sociales, otros), entonces se plantea comprender tales objetos en tanto construcciones históricas que implican argumentos, prácticas sociales, como relaciones institucionales y de poder multinivel (Estados, provincias y regiones, ciudades, sector privado y actores de la sociedad civil), por lo tanto, se buscan motivos, acontecimientos, demandas, situaciones y contextos en los cuales los protagonistas, emprendieron los caminos de la cooperación entre sí, junto a las implicancias de otras fuerzas que coadyuvaron a la creación de los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra (fuerzas culturales, históricas, de los pueblos, de corporaciones).

En el orden epistemológico, el presente trabajo pretende contribuir al campo de las Relaciones Internacionales desde una perspectiva que rescata aquellos procesos integracionistas y de cooperación de países del Cono Sur de Nuestra América y que suelen soslayarse desde los centros de producción de conocimiento hegemónicos o desde los enfoques estatocéntricos de las relaciones internacionales, pero que registran un fuerte interés en los últimos años por parte de analistas del país y de la región que vienen produciendo estudios y trabajos sobre las múltiples propuestas de integraciones en las que participan países y gobiernos no centrales en América Latina.

En el orden metodológico se trata de un diseño de investigación descriptivo-analítico, siguiendo a Manheim y Rich (1988), el objetivo de estos diseños es proporcionar una comprensión de los casos para formular mejores preguntas e hipótesis de investigación con mayor claridad<sup>8</sup>. En la medida en que son reconstruidas las trayectorias de los dos comités, sus desarrollos paralelos, que son singulares pero también similares, se podrá avanzar hacia relaciones explicativas posteriores, como la que se procura introducir al poner de relieve dentro de todas las dimensiones que se tratan en los Comités de Integración (en adelante CI) a la actividad minera a partir del establecimiento del Tratado

---

<sup>8</sup> MANHEIM y RICH (1988), Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política, Alianza editoria, p.99.

de Integración y Complementación Minera. En síntesis se trata de describir dos procesos procurando hacerlo de manera amplia para luego poner la lente en una descripción en perspectiva comparada resaltando una actividad productiva como la minería en el tratamiento común de cada caso.

La perspectiva histórica y situada permite aproximar a lo empírico sin caer en el acaparamiento de lo cuantitativo y la influencia del conductismo como advierte Nohlen (2008), además de una necesaria revisión de los contextos y los conceptos<sup>9</sup>, requerimiento insoslayable en una tesis doctoral y en su aportación al conocimiento.

La lógica metodológica que prevalece es la cualitativa, siendo el análisis documental una de las fuentes relevantes para este estudio como también las entrevistas a ciertos informantes clave a modo de validar las fuentes documentales.

Plantea un estudio comparado ya que la selección de ambos comités: Agua Negra y ATACALAR no es fortuito sino que se postula a partir de elementos y variables susceptibles de comparación: políticas, geografías, culturas, historias, otras.

El método comparado es “el método mediante el cual se realiza una contrastación entre los principales elementos (constantes, variables y relaciones) de la realidad que se investiga con los de otras realidades similares ya conocidas”<sup>10</sup>. Los estudios de comités en perspectiva comparada permiten observar similitudes propias de estas propuestas pero también condiciones singulares ya que de ocho comités vigentes de norte a sur entre Argentina y Chile con eje en la cordillera, las realidades varían y van imprimiendo sus propios rasgos.

También posee cierto carácter exploratorio en la medida que no encontramos estudios específicos de los casos seleccionados en perspectiva comparada donde además se analiza el comportamiento en los mismos en relación a la minería. Si bien se encuentran trabajos sobre los Comités de Integración argentino-chilenos, no registran el seguimiento profundo de todas sus trayectorias, lo cual justifica la propuesta de esta investigación.

---

<sup>9</sup> NOHLEN Dieter (2008), *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), XP. VOL 165, p. 6

<sup>10</sup> CALDUCH CERVERA, *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*, Curso de doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, p. 26. Disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/Metodos.pdf>, consultado 14/03/2014.

Este abordaje procuró comprender procesos complejos, en el que se manifiesten varios aspectos de la integración denominada sub- regional, que es económica, política, cultural y social, con acento en los actores que protagonizan la toma de decisiones, grupos de intereses y otros, estableciendo dos hipótesis orientadoras que se expondrán luego del planteamiento del problema.

### **1.1.1 Problema de investigación:**

Habiendo efectuado una breve descripción del objeto de esta tesis, el problema de investigación que ha incentivado este trabajo, se sintetiza en los siguientes aspectos:

Detectar los motivos que dan origen a los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra e identificar los ejes y dimensiones que sustentan tales propuestas, sus funcionamientos y proyecciones en perspectiva comparada, teniendo en cuenta sus potencialidades y restricciones geopolíticas, poniendo de relieve el tratamiento de la actividad minera en el seno de sus comisiones de trabajo, considerando que por esos años se daba la creación del Tratado sobre Integración y Complementación Minera Argentina-Chileno, sancionado en 1997 y que entró en vigencia en 2000 (con la aprobación de los respectivos congresos de los países).

Desde el momento en que se inician los estudios sobre el Comité ATACALAR y el de Agua Negra, creados en 1996, puede efectuarse una mirada contextual y del conjunto de propuestas que aceptaban las relaciones bilaterales promoviendo la cooperación en diversas dimensiones: comercial, económica, de la defensa, cultural, y entre esos aspectos el caso particular de la integración minera entre todas las dimensiones comprendidas en las agendas de los dos comités. Teniendo como punto de partida al Tratado de Paz y Amistad de 1984 y los acuerdos de complementación económica suscriptos en el marco de la ALADI, las proyecciones de la cooperación bilateral se fueron pronunciando y ampliando.

La constitución del Tratado Minero que si bien posee un alcance más restrictivo, contempla la promoción de esta actividad en toda una extensión geográfica entre Argentina y Chile, que integra a las unidades políticas que conforman ATACALAR y Agua Negra, de allí que tengan un lugar relevante en el concierto de las amplias agendas de ambos comités.

### 1.1.2- Preguntas de investigación

¿Qué función cumplen los Comités de Integración argentino-chilenos y qué motivos impulsaron la existencia de los comités Paso Agua Negra y ATACALAR?

¿Qué objetos integran las agendas de ambos comités, cuáles son sus actores e intereses emergentes?

¿Qué aspectos comparten ambos comités y cuáles son sus estrategias geopolíticas? (similitudes y diferencias).

¿Cuáles y cómo se presentan las limitaciones y las potencialidades en cada comité en particular y en perspectiva comparada?

¿Qué relevancia tuvo el Tratado de Integración y Complementación Minera en los trabajos llevados adelante por los comités (provincias argentina y regiones chilenas) teniendo en cuenta que están signadas por la realidad cordillerana? ¿Qué recepción, influencia y presencia proyectó el Tratado Binacional Minero en las agendas de los CI ATACALAR y Agua Negra? ¿Creció el interés por la actividad minera en las agendas de los comités? ¿Qué tan receptivas son estas instancias bilaterales descentralizadas de las grandes decisiones de los Estados como un Tratado binacional orientado a una actividad productiva que compromete un amplio territorio en ambas naciones?

ATACALAR y Agua Negra, aún con sus especificidades recrean y reproducen algunos elementos y factores que se manifiestan similares y concomitantes entre sí y con otros Comités de Integración. Los argumentos a favor de estos procesos tienden a justificarlos a partir de varios elementos:

Ambos procesos poseen proyecciones geopolíticas orientadas a dinamizar sus economías y captar mediante sus posiciones fronterizas, la conectividad bioceánica y la inserción internacional que pueda significar aportes a los procesos provinciales, regionales y de integración sub-regional a los que pertenecen, con los que se entrecruzan y en los que se origina multi-causalmente.

### 1.1.3- Hipótesis

Como puntos de partida al estudio de los CI ATACALAR y Agua Negra en perspectiva comparada, se plantea una hipótesis principal (hipótesis 1):

**Hipótesis 1:** La hipótesis inicial plantea que los CI ATACALAR y Agua Negra en el período seleccionado (1996-2012) mantuvieron una actividad ininterrumpida en relación a la complementación fronteriza bajo la impronta de paz y cooperación augurada por el Tratado de Paz y Amistad, la solución de los 23 puntos y los acuerdos de complementación económica celebrados, promoviendo la integración minera a partir de la entrada en vigencia del Tratado binacional en esa materia, con la expectativa de mejorar los intercambios y oportunidades de esta complementariedad para sus unidades signatarias pero también con la presencia de obstáculos provenientes de las dificultades de armonizar las condiciones de intercambio, las tensiones socio-ambientales, entre otras .

Las hipótesis planteada reconoce en el restablecimiento de las condiciones de paz y democracia primero, como en las propuestas que incrementaron los vínculos económicos-comerciales después, los elementos que habilitaron la creación y continuidad ininterrumpida de los CI, donde la integración minera a través de la sanción del Tratado de Complementación e Integración Minera Binacional se erigió en una actividad productiva relevante para las provincias y regiones cordilleranas.

Se agrega que esta hipótesis irá guiando este trabajo con el propósito de ser constatadas dentro de la lógica metodológica cualitativa.

### 1.2- ¿Por qué comparar Agua Negra y ATACALAR? Opción por la Perspectiva Comparada

La propuesta inicial de tesis doctoral consistió en el estudio de caso del Comité de Integración ATACALAR en toda su trayectoria. En el transcurso de la investigación aparecía de manera inevitable la lectura y análisis de otros comités argentino-chilenos, en particular el caso del Comité Paso de Agua Negra por su proximidad geográfica, ambos constituidos en 1996, entre otras variables (proximidad geográfica y características

similares) que luego serán mencionadas en detalle y que habilitaron problematizar este último y proponer un trabajo que enfoque ambos casos en perspectiva comparada.

La comparación es inevitable y aparece implícita al observar los ocho casos de Comités de Integración a lo largo de la frontera argentino-chilena tanto para reconocer las similitudes como las diferencias puestas de manifiesto en las dinámicas múltiples que han ido asumiendo. A modo de ejemplos: el Comité de la Región Austral<sup>11</sup> posee una sub-comisión de Temas Marítimos y una comisión de Pesca, Recursos Naturales y Medio Ambiente como particularidad de las propias condiciones geográficas de sus integrantes, a diferencia de otros comités, no obstante todos poseen comisiones sobre Facilitación Fronteriza.

Pasquino (2014), nos dice que las comparaciones sirven para entender y explicar diferencias y similitudes entre fenómenos políticos y continúa, citando a Sartori (1991) “Comparar sirve para controlar –verificar y falsar– si una generalización (regularidad) resiste ante los casos a los que se aplica”<sup>12</sup>. Se trata de un método de control por excelencia ya que apunta a corroborar ciertas variables presentes en determinado número de casos que permitan inferir ciertas generalizaciones.

Los estudios sobre la inserción internacional de Gobiernos No Centrales (GNC) y sus relaciones internacionales tienden a ser desarrollados desde la Política Comparada y las Relaciones Internacionales, la primera haciendo hincapié en las condiciones internas de los gobiernos y otros elementos que se trasladan hacia los vínculos internacionales, mientras que la segunda perspectiva parte de las fuerzas de un sistema internacional que habilita la aparición de estas relaciones internacionales cada vez más complejas y diversas.<sup>13</sup> Resulta entonces que las Relaciones Internacionales y la Política Comparada son campos y perspectivas de análisis adecuados a los casos de relaciones exteriores entre gobierno no centrales.

---

<sup>11</sup>Comité de Integración constituido por las provincias argentinas de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Chubut y Santa Cruz y las regiones chilenas de la XI Región Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y la XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

<sup>12</sup>PASQUINO Gianfranco, (2014), *Nuevo curso de ciencia política*, FCE, p. 52.

<sup>13</sup>ZERAOUI Zidane (2013) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Montiel y Soriano editores, Monterrey, México, p.13.



Sobre qué y cómo comparar, es necesario despejar ciertos interrogantes y ser rigurosos en la justificación de la selección las unidades de análisis. Manheim y Rich (1988), alertan sobre ciertas “reglas generales” a tener en cuenta al realizar estudios comparados “transnacionales”, es decir planteando casos que no se limiten a lo nacional:

- 1) Conceptualizar lo que deseamos examinar;
- 2) Operacionalizar: que las variables a utilizar sea una medida equivalente del mismo concepto a aplicar en los casos seleccionados;
- 3) Elegir los casos reduciendo los sesgos culturales que puedan afectar las conclusiones;
- 4) Las observaciones deben ser independientes y aplicarse al conjunto de casos seleccionados<sup>14</sup>.

En relación a los dos casos seleccionados se puede sostener que con antecedentes en diferentes actuaciones celebradas por las provincias en cuestión con sus contrapartes, las agendas de ATACALAR como de Agua Negra, confluyen en aspectos comerciales, económicos, de infraestructura, interconectividad física y bioceánica, entre otros temas que justifican su heterogeneidad y sus proyecciones de inclusión de nuevas unidades políticas.

En el caso de ATACALAR asumió la forma de incorporación de otras provincias argentinas al proceso que inicialmente congregaba a las fronteras fundacionales: Catamarca- La Rioja y Región chilena de Atacama, de manera que se fueron añadiendo gradualmente Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Santa Fe, mientras que Agua Negra plantea un esquema de relacionamiento protagonizado por la provincia argentina de San Juan y la Región chilena de Coquimbo, donde la proyección hacia otras unidades políticas se manifiesta en términos de la relevancia y oportunidades del corredor bioceánico: Porto Alegre-Coquimbo, que vincule una amplia área de influencia, sin que ello implique la anexión formal de provincias y regiones a la propuesta inicial.

---

<sup>14</sup> MANHEIM y RICH (1988), *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Alianza editorial. Si bien Manheim y Rich plantean esta propuesta a estudios transnacionales, se propuso una adaptación de su propuesta al presente trabajo como reglas necesarias y aplicables a estudios comparados en relaciones internacionales.



Añadir a la investigación sobre ATACALAR (nuestra primera aproximación), el caso de Agua Negra, responde a factores comunes presentes en ambos procesos aún con sus particularidades y diferencias, de los que se deriva la relevancia y riqueza de una investigación comparativa que permita observar tendencias, acontecimientos y características que se hallan en ambos comités y que pueden observarse en otros comités y/o con otras variables a comparar.

Las variables comunes en los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra se pueden sintetizar en los siguientes:

- ✓ Ambos son creados en la década de los 90s (1996) bajo el paradigma de la integración predominantemente económica y comercial.
- ✓ Ambos Comités de Integración argentino chilenos poseen trayectorias similares
- ✓ Se trata de experiencias de sub-regionalización enmarcadas en el fenómeno de la inserción internacional de unidades sub-nacionales.
- ✓ Los dos casos se inscriben en áreas marginales de los centros de decisión de política exterior de los países involucrados, aún cuando la ubicación de Agua Negra lo posiciona cerca del Corredor Central Cristo Redentor y lo habilita como alternativo al mismo.
- ✓ En los dos se plantea la expansión hacia áreas menos inmediatas (corredores bioceánicos, provincias, regiones), reflejando interacciones que no resultan exclusivas de la zona de frontera (un núcleo inmediato y un área de irradiación).
- ✓ Para Agua Negra y ATACALAR, la complementariedad y oportunidades de intercambios adquieren espacios potenciales en materia económica y productiva, ampliando cantidad, tipo y posiciones de los actores intervinientes (público y privados).
- ✓ Poseen similitudes geográficas, históricas y también en sus peculiaridades, con dinámicas complejas en torno a los recursos escasos, los perfiles de desarrollo considerados por las unidades políticas implicadas y las poblaciones como bases principales del devenir de toda acción política.

- ✓ Ambos poseen en sus agendas un tratamiento particular del desarrollo minero como actividad productiva relevante: con comisiones de trabajo y avances conjuntos con sus contrapartes en esa materia. En ambos incide el Tratado Binacional Minero por encontrarse en el área geográfica de su influencia.
- ✓ Ambos Comités poseen pasos de conectividad física que han sido priorizados por los gobiernos nacionales. No obstante el paso Agua Negra posee cierta primacía en términos de prioridades establecidas por los gobiernos centrales, lo que consta con la creación del Entidad Binacional del Paso Agua Negra<sup>15</sup> mediante el Protocolo Complementario al Tratado de Maipú, que le otorga mayor visibilidad nacional en relación con ATACALAR

### 1.3- Objetivos de Investigación:

Los objetivos definidos en esta investigación

#### Objetivo general:

1. Detectar los motivos que justificaron el origen de los Comités de Integración y sub-regiones de ATACALAR y Agua Negra, identificando los ejes e intereses que vinculan a sus unidades signatarias en perspectiva comparada.
2. Identificar la incidencia del Tratado de Integración y Complementación Minera entre Argentina y Chile, en los Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra, como una de las dimensiones relevantes en sus estructuras bilaterales y para sus unidades signatarias.

#### Objetivos específicos:

1. Analizar los aspectos institucionales (documentación básica) de ATACALAR y Agua Negra, de los procesos de integración, regionalización y constituyentes que confluyan en el mismo, desde su creación (1996) hasta 2012;
2. Evaluar en perspectiva comparada los antecedentes históricos de tales integraciones, sus variaciones en el tiempo y el estado más reciente de estos procesos.

---

<sup>15</sup> Este Protocolo contempló crear una Entidad Binacional para conducir y analizar los estudios de factibilidad así como las demás etapas relativas a una eventual construcción Túnel de Baja Altura del Paso de Agua Negra.

3. Determinar roles y funciones de estas entidades para con sus unidades signatarias directas (provincias argentinas y regiones chilenas) y para ambos Estados; como así también los alcances de sus propuestas;
4. Identificar los intereses políticos, las actividades económicas y los principales actores que sustentan y promueven las cooperaciones en ATACALAR y Agua Negra;
5. Analizar el tratamiento del tema Minería en las comisiones de ambos Comités; particularmente en relación la presencia del Tratado de Integración y Complementación Minera; en perspectiva comparada;
6. Reconocer las estructuras institucionales y los regímenes políticos de los países involucrados en relación a la inserción internacional de sus jurisdicciones provinciales (Argentina) y regionales (Chile);

#### **1.3.1- Selección de técnicas de recolección/ producción y análisis de datos:**

Las unidades de análisis son los dos Comités de Integración ATACALAR y Agua Negra y siguiendo la secuencia de manera inductiva el comportamiento de las entidades signatarias: provincias argentinas y regiones chilenas, con la particularidad de ser consideradas en el espacio de convergencia e integración que son los CI, lo que supone no ya una individualización de sus unidades constitutivas sino del complejo que implica su interacción. Con esto podemos dar cuenta sobre qué elementos buscaremos los datos, cómo se construirán y cuáles serán las fuentes que nos proporcionarán los mismos. Entonces de estos complejos universos: la existencia de los Comités ATACALAR y Agua Negra, desde 1996 a 2012, pasaremos revista de sus agendas en general y del tratamiento de la minería en particular, para observar si se da una incidencia del Tratado Minero en el seno de estas instancias.

Se tomaron como bases para el presente estudio, las fuentes secundarias como antecedentes y formulaciones para el análisis de nuestro objeto de estudio, particularmente en perspectiva diacrónica a partir de informes de las cancillerías, organismos provinciales, prensa, páginas de internet de ATACALAR y Agua Negra, otros antecedentes de especialistas que fueron registrando desde diversos ángulos ambas propuestas.